O Impacto das Metas do Milênio

Simon Schwartzman

Comentário preparado para o Seminário sobre" A Reforma da ONU e a Agenda do Desenvolvimento"" Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 16 de junho de 2005

No ano 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução que ficou conhecida como as sete Metas do Milênio: erradicar a pobreza extrema, universalizar a educação básica, promover a igualdade de homens e mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde das mães, combater a AIDS e outras doenças, e garantir a sustentabilidade ambiental. Havia, além disto, uma oitava meta, de desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. Todas estas metas tinham como referência o período 1990-2015. Uma análise feita em 2004 mostrou que, em algumas regiões, como o Norte da África e os antigos países do bloco soviético, várias destas metas estão avançando; em outras, como na África ao Sul do Saara, quase nada acontece, ou piora. A América Latina é desigual: não há muitos problemas de desigualdade de gênero, mas quase não há progresso nas questões ambientais, e os problemas da pobreza e desigualdade social não parecem melhorar.

Não há como discordar desta lista de objetivos a serem alcançados. A questão que eu gostaria de levantar aqui é qual o impacto que esta agenda de desenvolvimento, promulgada pelas Nações Unidas e incentivada pelas organizações internacionais, tem sobre os países, e sobre o próprio sistema internacional.

O impacto internacional

O primeiro impacto, sem dúvida importante, é aumentar a consciência nacional e internacional a respeito destes temas, e contribuir para mudar prioridades. Um exemplo importante é o da AIDS, que levou demasiado tempo para se tornar prioridade, apesar de seu impacto devastador sobre muitos países. A questão ambiental também tem recebido maior prioridade graças a este tipo de pressão, e o

mesmo se pode dizer da questão da equidade de gêneros, problema particularmente grave em países africanos e do oriente.

O segundo impacto, naturalmente, é de legitimar a existência e funcionamento das agências internacionais. Para acompanhar o desenvolvimento destas metas, organizam-se seminários e conferências internacionais, criam-se institutos e grupos de pesquisa, experts internacionais viajam pelo mundo. Dificilmente um governo nacional dirá que é contra estas metas, e sempre mandará seus representantes, quando não o próprio Presidente ou Primeiro Ministro, a estas conferências, munidos dos discursos apropriados. Em maior ou menor grau, os governos prepararão estudos nacionais, e colocarão estas metas em seus documentos oficiais.

Existe uma enorme distância, no entanto, entre estas metas, definidas com simplicidade em termos muito gerais, e o que de fato ocorre no mundo real. Antes das Metas do Milênio, a UNESCO se empenhou em um movimento denominado "Educação para Todos" - *Education for All* - iniciado na Conferência de Jomtien de 1990, que pretendia universalizar a educação básica e reduzir à metade o analfabetismo no mundo até o ano 2000. Nesse ano, uma grande conferência internacional ocorreu em Dakar, para analisar os resultados. Cada país apresentou seu relatório, documentos de síntese foram elaborados, e complexas estatísticas. Qual foi o resultado? Segundo o documento síntese da Conferência de Dakar,

> What have been the results of the EFA movement? What are its major successes, its shortcomings and failures? Have the goals been attained? What has been learnt and how can the experience of the Jomtien decade be used for the design and development of the next stage? Answers to these questions are given, but they are neither simple nor straightforward. Partly this is because of large variations in the quantity and quality of information that has been provided. Also, answers are inevitably complex, given the breadth of the target dimensions and the different courses countries have taken in the definition and pursuit of their own targets. Trend analysis in particular is not possible in any systematic way, but snapshots are taken throughout the Report to highlight singular achievements or critical problems. Despite the difficulties of analysis and assessment, overall major gains can be clearly identified as can the shortcomings. The capacity to monitor and evaluate has been greatly enhanced as a direct result of the Jomtien movement and associated developments. This alone counts as a major achievement of great value for future work".(International Consultative Forum on Education for All, 2000) (p. 10).

Nada contra este texto tão bem escrito, mas tampouco nada especialmente a favor. Ele nos diz que os resultados são complexos, não dá para resumi-los, que o importante são os processos e a importância que a prioridade que a educação básica passou a ter, existem casos de sucesso para serem mostrado, mas também casos de

fracasso. Nada mais contrastante do que a simplicidade e a clareza das metas de 1990 e a complexidade e opacidade das conclusões 10 anos depois. O que o documento não diz é que o relativo sucesso ou fracasso dos países em cumprir as metas do *Education for All* tiveram pouco que ver com a UNESCO, e muito suas condições internas de desenvolvimento, suas condições políticas, e a forma pela qual conseguiram estruturar suas políticas educacionais. A partir da Conferência de Dakar, as metas do Education for All foram incorporadas às Metas do Milênio, e transferidas para 2015 (World Bank., 2000).

A conclusão parece ser que este tipo de metas é de grande utilidade para as organizações internacionais, mas seu impacto nos países para os quais elas se destinam é questionável. Isto surge com clareza do livro recente de Sebastian Mallaby sobre os 10 anos de gestão de Jim Wolfersohn no Banco Mundial, 1995-2005, que vê de maneira muito crítica o envolvimento do Banco com estas metas:

> Where, in the Millennium Development Goals, did it say anything about building a reliable power supply or decent roads? Where was there anything about economic growth, the emergence of a solid middle class, and social stability? To many governments in poor countries, these goals mattered more than the struggle against poverty; and yet the Bank, in its eagerness to forge a new pro-aid consensus in the wake of September 11, was proclaiming the poverty-fighting Millennium Development Goals anyway.(Mallaby, 2004) (p. 334).

O ponto principal da análise de Mallaby é que a adoção das metas do milênio respondia muito mais à agenda das agências não-governamentais e dos governos dos países do Norte do que à agenda dos países em desenvolvimento, e sobretudo daqueles relativamente mais estruturados, capazes de estabelecer suas próprias metas de desenvolvimento e suas próprias prioridades.

O oitavo ponto das metas do Milênio seria um aumento substancial dos recursos dos países desenvolvidos para o atendimento das necessidades mais urgentes dos países mais necessitados, inclusive na forma de perdão da dívida externa. Jeffrey Sachs tem argumentado, com razão, que um aumento substancial dos recursos internacionais para o combate à pobreza poderia ajudar bastante a resolver problemas particularmente graves, que afetam a populações em condições extremas (Sachs, 2005). A mobilização da opinião pública internacional com este objetivo é uma nobre causa, que as Metas do Milênio podem ajudar, embora saibamos que as políticas de ajuda externa dos países desenvolvidos respondem muito às suas dinâmicas internas do que, por exemplo, ao que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova ou deixa de aprovar.

O impacto nos países

Na melhor das hipóteses, os países em desenvolvimento poderiam se beneficiar dos recursos mobilizados pelos países ricos para ajudá-los, da competência técnica e dos conhecimentos desenvolvimento para entender a natureza dos problemas associados às metas do milênio, e da mobilização da sociedade em função da visibilidade que as Metas do Milênio podem adquirir junto à opinião pública.

No entanto, existem também riscos, dos quais eu assinalaria dois principais. O primeiro, já observado no livro de Mallaby, é que as Metas do Milênio podem acabar por se substituir às metas mais tradicionais de desenvolvimento, sem as quais as Metas do Milênio não têm como serem atingidas. Nos casos mais simples, ocorre uma ênfase quase exclusiva no atendimento das demandas ou necessidades das populações mais pobres, sem políticas capazes de reduzir a necessidade de políticas assistencialistas no médio e longo prazo. Uma situação mais complexa ocorre na área ambiental, para a qual o termo "desenvolvimento sustentável" foi inventado como uma forma de conciliar, na intenção, os requisitos do desenvolvimento com os requisitos da proteção ambiental. Na prática, existe uma tensão permanente entre estes dois objetivos, sua conciliação está longe de ser trivial, e o que ocorre tipicamente é que os movimentos sociais dos países desenvolvidos se preocupam quase que exclusivamente com o lado ambiental, enquanto que os países em desenvolvimento se preocupam mais com os ganhos econômicos de curto prazo. Em geral, a ênfase exagerada no "social", sem a consideração de suas pré-condições econômicas e institucionais, pode levar a um abandono políticas mais tradicionais e menos populares, que vão dos investimentos em energia às políticas de equilíbrio orçamentário, com resultados eleitorais muitas vezes positivos, mas resultados práticos de longo prazo altamente duvidosos, sobretudo porque os recursos internacionais nunca serão suficientes para cobrir as necessidades de uma economia que não se desenvolve.

Um segundo problema, que está muitas vezes associado a este tipo de metas, é que as políticas sociais passam a ser desenvolvidas através do envolvimento direto das comunidades interessadas, que estabelecem relações também diretas com os governos e as organizações nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais, preocupadas e engajadas com estas questões. O lado positivo disto é o que pode resultar em termos de "empoderamento", esta palavra recentemente importada que se relaciona ao engajamento (palavra também importada, mas muito antes) das populações nos movimentos em defesa de seus interesses. O lado negativo é o risco de que as instituições que normalmente deveriam lidar com as questões sociais – incluindo a educação, a pobreza, a desigualdade social, as barreiras étnicas, etc. – se

transformem em prisioneiras dos grupos sociais e movimentos que deveriam atender, e percam sua capacidade de agir com competência técnica e profissional em benefício do bem comum.

Existe aqui uma questão difícil, mas que precisa ser enfrentada: em que medida os interesses e as prioridades de longo prazo da sociedade coincidem com os interesses de curto prazo dos movimentos e organizações sociais, e as interpretações que as organizações não governamentais e as agências internacionais fazem destes interesses e prioridades? Em que medida a ação governamental, quando formulada e implementada em termos estritos das agendas de direitos humanos, não correm o risco de se transformar em um novo tipo de populismo?

As Metas do Milênio, se por uma parte cumprem um papel importante em chamar a atenção e tentar reunir recursos para enfrentar problemas extremamente sérios de pobreza e discriminação, também trazem seus próprios problemas, que precisam ser bem entendidos para que elas não se frustrem.

Referências

International Consultative Forum on Education for All. (2000). *Global Synthesis - Education for All 2000 Assesssment*. Paris: UNESCO.

Mallaby, S. (2004). The world's banker: a story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations. New York: Penguin Press.

Sachs, J. (2005). *The end of poverty*. New York: Penguin Press.

World Bank. (2000). Education for all: from Jomtien to Dakar and beyond: paper presented by the World Bank for the World Education Forum in Dakar, Senegal, April 26-28, 2000. Washington, D.C.: World Bank.